

### Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual<sup>1</sup> [BOE-A-2022-11311]

#### **NUEVOS RETOS EN LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL**

La Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (en adelante, LGCA) es transposición de la Directiva 2018/1808, cuya enseña es la llamada «convergencia mediática». Es un dato incontrovertido el aumento radical en el consumo de productos audiovisuales a través de plataformas de internet, tanto a través de las llamadas «televisiones no lineales» o «por catálogo de programas» (Netflix, Disney Channel, HBO, Amazon Prime o, con sede en España, Movistar plus, Filmin...), como en las de intercambio de vídeos (con Youtube como protagonista). Por ello, la reforma de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante, DSCA) aprobada en 2018 tiene como uno de sus principales objetivos «nivelar el terreno de juego». La premisa es que todos ellos llevan a cabo una actividad concurrente en el «mercado único digital» y deben someterse a las mismas reglas en todo aquello que se adapte a su propia naturaleza. De este modo, se equiparan en gran medida las obligaciones de prestadores lineales y no lineales y se incorpora una regulación de las plataformas de intercambio de vídeos (en inglés, Video Sharing Platforms), con contenidos generados a menudo por usuarios cualificados que son protagonistas de la comunicación actual de masas —los llamados influencers—.

En transposición de esta directiva, el legislador de la LGCA ha optado por derogar su antecesora de 2010, incorporando —eso sí, con casi dos años de retraso— los cambios introducidos en 2018 en la DSCA. La tramitación parlamentaria de la LGCA estuvo marcada por las exigencias de los socios parlamentarios nacionalistas-independenistas del Gobierno de imposición de porcentajes específicos de cuotas de pantalla y obligaciones de financiación de producto audiovisual en lenguas autonómicas cooficiales, además de todo tipo de fondos para ayudas a la producción y al doblaje en estas lenguas, que se incorporaron a LGCA, como revelan las actas de la sesión plenaria en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, el entendimiento con muchos de estos aliados nacionalistas-independenistas se torció durante la tramitación parlamentaria por la regulación del concepto de productor independiente, que tiene la consecuencia de que la productora de un gran grupo mediático puede tener la consideración de «independiente» cuando vende sus productos a otro gran grupo mediático, de modo que

1. Esta crónica de legislación se corresponde, con pequeñas alteraciones y sin notas al pie, con un apartado del artículo «Introducción a la reforma y ámbito de aplicación de la LGCA», publicado en el número especial de mayo de 2023 de la *Revista General de Derecho Administrativo*, a cuyo coordinador agradece el autor su comprensión al permitir la publicación.

pueden «intercambiarse» productos, lo que convenía en todo punto a los dos grandes grupos televisivos privados; esto produjo un gran rechazo en el mundo del cine y motivó el voto en contra de diversos aliados parlamentarios del Gobierno. De este modo, finalmente, la LGCA se aprobó con el voto favorable del Partido Socialista y el Partido Nacionalista Vasco, Nueva Canarias y Coalición Canarias; la abstención de sus socios de gobierno, Unidas Podemos, el Partido Popular y Ciudadanos, y los votos en contra de Junts per Catalunya, PDeCAT y Vox y de CUP, Bildu, ERC y Compromís. En cuanto a las reivindicaciones o intereses del oligopolio de prestadores privados del servicio de comunicación televisiva, la LGCA de 2022 exime a las televisiones estatales privadas de una cuota de pantalla en lenguas autonómicas cooficiales. A ello se le une la eliminación de las franjas horarias de protección reforzada en televisión para la protección de los menores, cuya vulneración había dado origen a las sanciones más cuantiosas para los principales grupos mediáticos privados. En fin, el favor de los grandes grupos mediáticos y el apoyo de los grupos independentistas fueron factores claves que, finalmente, entraron en colisión.

No es este el lugar de analizar con detalle el contenido de la LGCA de 2022. Baste señalar que se estructura del siguiente modo:

- Título preliminar. Disposiciones generales. Regula el objeto, las definiciones y el ámbito de aplicación. Sobre su contenido versa el siguiente epígrafe de este trabajo.
- Título I. Principios generales de la comunicación audiovisual. Muchos de estos principios estaban ya acogidos en la LGCA de 2010, y ahora son reformulados y se les dedica un título específico. Algunos son aplicables no solo a la comunicación «clásica» radiotelevisiva, sino también, y en consonancia con su ámbito de aplicación, a las nuevas formas de comunicación audiovisual por internet (los de dignidad humana, igualdad de género e imagen de las mujeres, alfabetización mediática y autorregulación y correulación), mientras que otros adicionales se predicen solo de la actividad de radio y televisión (pluralismo, protección de las personas con discapacidad, protección de las lenguas cooficiales, veracidad de la información, conciliación de la vida personal y familiar y protección de la propiedad intelectual).
- Título II. La prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo. Este título integra el régimen jurídico y títulos habilitantes para la prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo, la comunicación previa y la licencia y los negocios jurídicos sobre la misma; materias cuya regulación, favorable a la concentración, permanece básicamente inalterada. Se regula también el régimen del registro de prestadores y la publicidad del régimen de propiedad de los servicios de comunicación audiovisual y los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, adecuando así el objeto registral al ámbito de aplicación extendido de la nueva ley respecto de su predecesora. Se disciplina la prestación transfronteriza del servicio de comunicación audiovisual televisivo, en línea con la DSCA y con la LGCA de 2010 y, finalmente, se regula la prestación del servicio de comunicación

audiovisual televisivo comunitario sin ánimo de lucro mediante ondas hertzianas terrestres, de un modo algo menos restrictivo que en la LGCA de 2010, ya que ahora sí se permite la emisión de comunicaciones comerciales cuyo objeto sea exclusivamente promocionar bienes y servicios relacionados con la actividad de personas físicas o jurídicas establecidas en el ámbito de cobertura del servicio, así como los anuncios de servicio público o de carácter benéfico.

- Título III. La prestación del servicio público de comunicación audiovisual. Se regulan aquí los aspectos generales, la gobernanza, el control, la financiación y el régimen de la prestación estatal, autonómica y local. La LGCA de 2022 es continuista en materia de servicio público audiovisual. Apura la regulación para el prestador estatal y se limita a establecer el marco básico aplicable a los demás, consecuentemente con el régimen de reparto de competencias en la materia audiovisual y con las condiciones de sus socios parlamentarios nacionalistas-independentistas. De este modo, define el servicio público y sus misiones; prevé la posible existencia de operadores públicos de comunicación audiovisual en los respectivos ámbitos territoriales del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales que presten el servicio en abierto, de carácter generalista o temático; su necesaria suficiencia de medios; la prohibición de participación en el capital de prestadores privados o de dedicar canales en exclusiva a comunicaciones comerciales audiovisuales; que sean los máximos órganos representativos del territorio respectivo en los que recaiga el control de la gestión y del cumplimiento de la función de servicio público de los operadores públicos de su respectivo ámbito, sin olvidar las funciones generales de control que corresponden a las autoridades audiovisuales competentes. Es más, como es sabido, la LGCA de 2010 asumió, en un principio, que la televisión autonómica tendría el carácter de un servicio público autonómico de gestión directa, en línea con lo que disponía la Ley del Tercer Canal. No obstante, una modificación operada bajo gobierno popular por la Ley 6/2012, de 1 de agosto, abrió la posibilidad de toda suerte de formas de gestión directa o indirecta, e incluso permitió que la comunidad autónoma traspasase a un tercero el servicio mediante la privatización o venta al mercado de sus empresas prestadoras. Estas medidas se adoptaron en un contexto de endeudamiento generalizado de los operadores autonómicos que motivó el cuestionamiento público de ciertos canales autonómicos y la desaparición y cierre de alguno (el Canal Nou valenciano, en 2013). Pues bien, la LGCA de 2022, aprobada como la de 2010 bajo gobierno socialista, ha mantenido esta libertad, sin volver a la fórmula de 2010. Junto a ello, y como novedades, ha generalizado la fórmula de los mandatos-marco (para un periodo de ocho años prorrogable) y de los contratos-programa (cada cuatro años) para todos los operadores públicos autonómicos, además del estatal, y ha introducido como novedad relevante para los operadores públicos la obligación de que, al introducir nuevos servicios, y siempre que su estimación supere el 10 % del presupuesto anual del operador, se realice un análisis previo de «su valor público»

por parte de las autoridades audiovisuales de ámbito estatal o autonómico que en cada caso corresponda. Por lo demás, la LGCA permite al Estado, a las comunidades autónomas y entidades locales determinar, para su ámbito de competencia, el sistema de financiación de su servicio público de comunicación audiovisual dentro del respeto a los principios de compatibilidad con la normativa de competencia, garantía de la estabilidad presupuestaria, con contabilidad separada de los ingresos y costes de la actividad de servicio público de las restantes actividades y prohibición de utilizar sus recursos públicos para distorsionar el mercado. Para el ámbito estatal, la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación RTVE, ha sido objeto de importantes modificaciones por la Disposición Final 4.<sup>a</sup> de la LGCA de 2022 para adaptarla a las previsiones que acabamos de enunciar y ha sustituido las aportaciones de las empresas de telecomunicaciones —que en realidad no se beneficiaron de la supresión de la publicidad en RTVE— por las de las plataformas de intercambio de vídeos, lo que parece mucho más coherente, porque ellos sí compiten por un mismo mercado de la publicidad.

- Título IV. La prestación del servicio de comunicación audiovisual radiofónico y sonoro a petición. Como novedad respecto de su antecesora, la LGCA de 2022 incorpora un título dedicado a la radio que se alinea con el régimen previsto para la televisión en todo aquello en que ambas formas de comunicación son homologables, con reglas propias de pluralismo que son continuistas respecto de las contenidas en la anterior LGCA de 2010.
- Título V: La prestación del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma. Se trata de un título novedoso que se corresponde con la inclusión de estos servicios en el ámbito de la regulación audiovisual operada, como vimos, por la reforma en 2018 de la DSCA, bajo la enseña del mercado único digital y la nivelación del terreno de juego. De este modo, la LGCA extiende la aplicación de su regulación a todo aquello que es homologable a la vista de la diferente naturaleza la televisión y de las plataformas de intercambio de vídeos —por ejemplo, no en cuanto a franjas horarias de protección del menor o a tiempos y momentos de emisión de publicidad, por motivos obvios—; algunos principios —aunque no todos, como ya notamos, supra—; la inscripción registral, la protección de los usuarios y los menores, la imposición de cláusulas de respeto a la legalidad en las condiciones del servicio, de cauces para denunciar infracciones e informar de la tramitación de las denuncias, de mecanismos de calificación por edades y de verificación de la edad, de sistemas de control parental, de herramientas de alfabetización mediática, de protección de datos, etc. Además, incorpora una regulación de las obligaciones de los usuarios de especial relevancia que empleen servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma —los conocidos como youtubers o influencers—, que han de respetar las reglas de diferenciación entre contenidos y publicidad e inscribirse en el Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

- Título VI. Obligaciones de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo. En este título, la LGCA de 2022 retoma lo dispuesto por su predecesora de 2010 adaptándolo a la reforma de 2018 de la DSCA en materia de protección de menores, accesibilidad, promoción de obra audiovisual europea y diversidad lingüística, comunicaciones comerciales audiovisuales. En protección de menores, sin duda, la gran novedad «aportada» por la LGCA respecto de su antecesora es la eliminación de otras restricciones horarias dirigidas a la protección del menor, las llamadas «franjas de protección reforzadas». Su sistemático incumplimiento por algunas cadenas dio origen a la imposición por la CNMC de cuantiosas sanciones. En «compensación», la LGCA ha añadido que la autoridad audiovisual competente pondrá en marcha actuaciones dirigidas a fomentar la producción y la emisión de programas de televisión especialmente recomendados para menores de edad, adaptados a su edad, madurez y lenguaje que promuevan su desarrollo y bienestar integral. En lo que hace a la accesibilidad, la LGCA de 2010 estableció obligaciones concretas de porcentajes u horas de emisión tan solo para las televisiones lineales en abierto de cobertura estatal o autonómica; la LGCA de 2022, por el contrario, concreta las obligaciones no solo para esta modalidad —respecto de la que las aumenta—, sino también para las demás modalidades de televisión, con la salvedad de que no son de aplicación a los prestadores con un bajo volumen de negocio y con una baja audiencia, en los términos que se determinen reglamentariamente, y de que las comunidades autónomas pueden regular obligaciones adicionales para los prestadores de ámbito autonómico. Todas estas medidas se fijan como mínimos, ya que se prevé que la autoridad audiovisual competente fomente la adopción de códigos de autorregulación por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual con el fin de alcanzar la accesibilidad universal de dicho servicio y mejorar la calidad de las medidas obligatorias, consultando en la elaboración de los códigos a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Solo en el caso de que no se adopten los códigos o se juzgue por la autoridad audiovisual que no se muestre eficaz, el Gobierno puede fijar reglamentariamente el alcance de las obligaciones adicionales. En cuanto a la materia de la promoción de la obra audiovisual europea y de la diversidad lingüística, ya vimos como centró en gran medida el debate parlamentario y marcó las alianzas y desencuentros entre grupos parlamentarios. Por una parte, por cuanto los grupos nacionalistas-independentistas condicionaron su apoyo al Gobierno a la introducción mediante enmiendas al proyecto de LGCA de porcentajes mínimos dentro de las cuotas de pantalla («subcuotas») y de los porcentajes de financiación obligatoria («subporcentajes») en relación con las obras producidas en sus lenguas autonómicas cooficiales. Por otra, por cuanto el concepto de «productor independiente», y la enmienda pactada entre los grupos socialista, popular y Ciudadanos, motivaron finalmente el voto negativo a la mayor parte de los aliados nacionalistas-independentistas del Gobierno. En efecto, la LGCA define «productor independiente» como la persona física o jurídica que no está vinculada de forma estable en

una estrategia empresarial común con un prestador del servicio de comunicación audiovisual obligado a cumplir con la obligación de financiación anticipada de obra audiovisual europea y que asume la iniciativa, la coordinación y el riesgo económico de la producción de programas o contenidos audiovisuales, por iniciativa propia o por encargo, y a cambio de una contraprestación los pone a disposición de dicho prestador del servicio de comunicación audiovisual. Se presume que existe una vinculación estable entre un productor independiente y un prestador del servicio de comunicación audiovisual cuando son parte del mismo grupo de sociedades o cuando existen acuerdos estables de exclusividad que limitan la autonomía de las partes para contratar con terceros. La formulación es similar a la contenida en la anterior ley e idéntica a la inicialmente contenida en el proyecto de ley, salvo en una palabra: «dicho». Este cambio, fruto de una enmienda pactada entre los diputados del PSOE, PP y Ciudadanos, tiene la consecuencia —o al menos esa parece la interpretación literal— de que la productora de un gran grupo mediático puede tener la consideración de «independiente» cuando vende sus productos a otro gran grupo mediático. Este cambio juega a favor de estos grandes grupos, que siempre se han opuesto a la obligación de financiación de obra audiovisual europea, y que en todo caso han tratado de descafeinar la obligación cumpliéndola en lo posible con productos elaborados por sus propias productoras. El cambio de redacción, como avanzamos, constituyó uno de los puntos críticos en la tramitación de la LGCA, que provocó la ruptura final en la votación entre el PSOE, su socio de gobierno Unidas Podemos (que se abstuvo) y algunos de los demás partidos que conformaban la mayoría parlamentaria en que se apoyaba el Gobierno en esa legislatura (entre ellos, ERC, Bildu, BGN o Compromís, que votaron en contra), y granjeó al Gobierno las críticas de las principales asociaciones del sector de la cinematografía, que anunciaron su intención de denunciar ante la Comisión Europea lo que consideran un atentado contra la mencionada DSCA y su intención de fomentar la creación de un sector empresarial de productores (verdaderamente) independientes. Finalmente, en lo que hace al régimen de las comunicaciones comerciales audiovisuales, la mayor novedad, cuyo origen está en la reforma de 2018 de la directiva, está en la flexibilización de los límites horarios aplicables a las televisiones lineales, que pasan a ser sustituidos por límites por franjas horarias: un máximo de 144 minutos entre las 6:00 y las 18:00 horas y un máximo de 72 minutos entre las 18:00 y las 24:00 (el llamado prime time u horario de máxima audiencia), lo que supone en ambos casos el 20 % del tiempo total. También, como novedad, se permite la comunicación comercial audiovisual de bebidas alcohólicas con un nivel superior a veinte grados entre la 1:00 y las 5:00 horas, publicidad que estaba prohibida de forma absoluta en la LGCA de 2010.

- Título VII. La contratación en exclusiva de la emisión de contenidos audiovisuales. En este título se regulan los acontecimientos de interés general para la sociedad, que deben ser transmitidos en abierto y para todo el territorio español cualesquiera

que sean la naturaleza y el ámbito territorial del prestador que haya adquirido en exclusiva los derechos de retransmisión, así como el acceso de los demás medios a la información sobre ellos. El legislador de 2022, al igual que lo hiciera su predecesor de 2010, ha mantenido, frente al espíritu de la DSCA de la que esta regulación es transposición y a la práctica de los demás Estados miembros, la retransmisión de un partido de cada jornada de la Liga de fútbol profesional como uno de esos acontecimientos que puede ser incluido en el catálogo. La nueva LGCA prevé que el catálogo de los acontecimientos de interés general para la sociedad que deben emitirse en televisiones en abierto y de ámbito estatal, sean total o parcialmente en directo o en diferido, se apruebe por acuerdo del Consejo de Ministros, y vuelve a incluir un partido por jornada de la Liga de Fútbol Profesional. Las novedades respecto de su precedente son la exclusión del listado de la final de la Champions league y la incorporación expresa de los juegos paralímpicos, del deporte femenino y de dos acontecimientos no deportivos sino culturales: la gala de los Premios Goya y de los Max.

- Título VIII. Política audiovisual estatal. En el ámbito estatal, la LGCA de 2022 incorpora la novedad de regular la llamada «política audiovisual estatal», articulada en torno a los siguientes elementos. En primer lugar, la aprobación de un plan estratégico audiovisual cada seis años que incluya en todo caso apartados de diagnóstico, perspectivas de futuro, líneas de trabajo e implementación y seguimiento del plan, con publicación posterior de los resultados de su implementación. El plan se aprueba por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, previo informe de la CNMC y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. En segundo lugar, la aprobación de un plan de ordenación e impulso del sector. Lo aprueba por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, previo informe de la CNMC y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. En tercer lugar, la elaboración de un informe anual sobre la situación del sector audiovisual por parte de la autoridad audiovisual competente. Además, contempla la protección del patrimonio audiovisual y su acceso, tanto de los archivos de RTVE como de los demás prestadores, cuya formación se fomenta, al tratarse de instrumentos de interés histórico y cultural de primer orden.
- Título IX. Autoridades audiovisuales competentes. La nueva LGCA establece la siguiente distribución de competencias. Por una parte, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ejerce las siguientes competencias: propuesta, elaboración y modificación de las normas en materia audiovisual que se consideren necesarias para el cumplimiento de las finalidades de esta ley; gestión de títulos habilitantes y recepción de comunicación previa de inicio de actividad relativa a la prestación de servicios de comunicación audiovisual de ámbito estatal; llevanza del Registro estatal de prestadores; promoción de la autorregulación y corregulación

a nivel nacional, europeo e internacional; promoción de programas especialmente recomendados para menores; propuestas de estrategia audiovisual, y elaboración de un informe anual sobre la situación del sector audiovisual. Por otra, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ejerce el control y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la LGCA. Además, es competente para resolver los conflictos que se susciten en relación con el acceso a estadios y recintos deportivos por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual radiofónica. Ambas autoridades deben colaborar e intercambiarse información y los prestadores de su ámbito de competencia están obligados a colaborar con ellas. A ello se suma que la aprobación del catálogo de los acontecimientos de interés general para la sociedad que deben emitirse en televisiones en abierto y de ámbito estatal, sean total o parcialmente en directo o en diferido, se ha reservado ya no al Ministerio de la Presidencia, como en la LGCA de 2010, sino a acuerdo del Consejo de Ministros. La LGCA de 2022, siguiendo el modelo del ERGA, ha creado el llamado «Grupo de Autoridades de Supervisión para los Servicios de Comunicación Audiovisual», como órgano de cooperación integrado por representantes de las autoridades independientes de ámbito estatal y autonómico en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual que tengan la responsabilidad primaria de la supervisión de los servicios de comunicación audiovisual o, en los casos en que no exista una autoridad u organismo, por otros representantes elegidos a través de sus propios procedimientos. Sus cometidos son los de intercambio de información, experiencias y mejores prácticas y la realización o encargo de los informes que considere oportunos sobre la prestación del servicio de comunicación audiovisual.

- Título X. Régimen sancionador. En el ámbito estatal, la competencia sancionadora está repartida entre el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en atención al respectivo ámbito material de competencias en materia audiovisual que antes estudiamos. En el autonómico, que incluye a los prestadores de ese ámbito y del local, ha de estarse a lo que establezca la respectiva normativa. La LGCA establece una banda de sanciones pecuniarias adecuada a la ampliación de su ámbito de aplicación, distinguiendo entre los servicios de comunicación audiovisual televisiva lineales y a petición, de agregación de servicios de comunicación audiovisual y de intercambio de vídeos a través de plataforma, de una parte; y los radiofónicos, lineales o a petición, de otra. Pero, además, y esto es una novedad de la LGCA, en el caso de las televisiones se diferencian bandas en función de los ingresos devengados en el ejercicio anterior obtenidos por la prestación del servicio en el mercado español, todo ello para tratar de adecuar la sanción a la capacidad económica de las empresas. La nueva LGCA obliga a la publicidad de las sanciones en el Registro audiovisual correspondiente en el apartado de cada prestador. La LGCA de 2010 disponía que la autoridad competente para su imposición podía acordar que la



sanción llevara aparejada la obligación de difundir la parte resolutive de las mismas, lo cual podía contribuir a la ejemplaridad de las sanciones o como advertencia a los posibles perjudicados que puedan utilizar la resolución como argumento de apoyo en una eventual reclamación de daños y perjuicios. Pero, obsérvese, se establecía tan sólo como una potestad discrecional de la autoridad audiovisual, sin criterio alguno que la delimite. Ahora se ha cambiado por el modelo antes reseñado.

La LGCA de 2022 se completa con cinco disposiciones adicionales, siete transitorias, una derogatoria y nueve finales.

Emilio GUICHOT  
Catedrático de Derecho administrativo  
Universidad de Sevilla  
[eguichot@us.es](mailto:eguichot@us.es)